

هنجارهای مرجع شورای نگهبان در بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی

اسداله یآوری* و محمدشهاب جلیوند**

تاریخ دریافت ۱۳۹۶/۴/۲۳	تاریخ پذیرش ۱۳۹۶/۱۱/۲۱
------------------------	------------------------

نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران برای صیانت از شرع و قانون اساسی روش کنترل غیرقضایی را پیش‌بینی کرده است و این کارویژه را شورای نگهبان قانون اساسی انجام می‌دهد. درحالی‌که قانونگذار اساسی ایران در اصول مختلف خود صرفاً «قانون اساسی» و «موازین شرعی» را به‌عنوان هنجارهای اصلی شورا در بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی پیش‌بینی کرده است؛ لکن با کنکاشی در رویه عملی شورای نگهبان مشخص می‌شود که این شورا در بعضی موارد، هنجارهای دیگری مانند: قوانین عادی، مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، سیاست‌های کلی نظام، اساسنامه‌های برخی از نهادهای انقلابی و ... را ملاک عمل خود قرار داده است. در این مقاله، با بررسی دقیق هنجارهای مذکور، مشخص می‌شود که تطبیق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام و اساسنامه‌های برخی نهادهای انقلابی از آن جهت که به تأیید شخص مقام معظم رهبری رسیده و به‌عنوان حکم حکومتی محسوب می‌شود، توجیه‌پذیر است و همچنین شاید تطبیق مصوبات مجلس با برخی از این هنجارها از منظر کیفیت بخشی به قوانین و در راستای ایجاد شفافیت قوانین قابل توجیه باشد. این امر در حالی است که تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی با مصوبات هیئت وزیران توسط شورای نگهبان حتی اگر در راستای ابهام‌زدایی و ایجاد شفافیت در قوانین هم باشد، منطقی و حقوقی نیست. این مقاله می‌کوشد که با روش توصیفی - تحلیلی و با ارائه نمونه‌هایی از این هنجارها، رویه عملی شورای نگهبان را در این خصوص مورد نقد قرار دهد.

کلیدواژه‌ها: شورای نگهبان؛ قانون اساسی؛ موازین اسلامی؛ دادرس اساسی؛ هنجارهای مرجع

* استادیار دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی؛
Email: a_yavari@sbu.ac.ir

** دانشجوی دکتری حقوق، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)؛

Email: shahabjalilvand88@gmail.com

مقدمه

امروزه یکی از مباحث بنیادین حقوق اساسی، مسئله ضرورت کنترل قوانین با قانون اساسی است. این امر که با تضمین قانون‌گرایی به‌عنوان زمینه‌ساز دوام و پایداری هر کشوری یاد می‌شود،^۱ با مضمون «صیانت از قانون اساسی» نام می‌برند که در دنیای امروز عموماً با دو روش صورت می‌پذیرد: روش کنترل قضایی و روش کنترل غیرقضایی. آنچه که در این مقاله مدنظر است روش کنترل غیرقضایی است که اصولاً از طریق نهادی ویژه در نظام حقوقی برای نظارت بر مطابقت قوانین با قانون اساسی صورت می‌گیرد. این نهاد را «دادگاه قانون اساسی» یاد می‌کنند که نهادی قضایی است و خارج از دادگاه‌های عادی قرار می‌گیرد و از دیگر شاخه‌های نهادهای دولتی کاملاً مستقل است. این دادگاه صلاحیت بررسی قوانین عادی را دارد و اگر آن را خلاف قانون اساسی تشخیص دهد، بطلان آن را اعلام می‌کند (فاورو، ۱۳۸۶: ۳۷۳). در توجیه این روش برای صیانت از قانون اساسی، برخی محققان غربی بر این باورند که به‌دلیل ماهیت سیاسی مواردی که در قانون اساسی مطرح می‌شود، ایجاد نهادی تخصصی همراه با قضاتی لازم است که واجد مهارت‌های لازم برای توسعه دانش‌های مربوط به قانون اساسی بوده و درعین حال به‌صورت جدا و مستقل از قوه قضائیه عمل می‌کنند.^۲ از سویی، در همین نظام فکری، یک دادگاه قانون اساسی زمینه نظارت و اطمینان خاطر احزاب سیاسی رقیب را از عملکرد دولت تحت محدودیت‌های قانون اساسی فراهم می‌کند. در این فرض همه احزاب اصولاً باید به مبانی قانون اساسی وفادار باشند.^۳

در جمهوری اسلامی ایران از روش کنترل غیرقضایی استفاده شده است؛ یعنی نظارت بر قانونگذاری به یک نهاد غیرقضایی مستقل به نام «شورای نگهبان» واگذار شده است. شورای نگهبان یکی از ارکان اصلی نظام جمهوری اسلامی است که وظیفه تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی و ارائه نظرات تفسیری و همچنین حراست از شرع از طریق تطبیق مصوبات با موازین اسلام را برعهده دارد و درحقیقت به‌عنوان حافظ اسلامیت نظام و پاسدار قانون اساسی است.

1. Marek, 1954: 278.

2. Ferreres Comella, 2011: 269.

3. Ginsburg, 2009: 71.

قانون اساسی، دو نوع نظارت را برای شورای نگهبان برشمرده که یک نوع، نظارت بر قوانین و مصوبات از لحاظ عدم مغایرت آن با قانون اساسی است و نوع دیگر، نظارت بر قوانین و مقررات از لحاظ عدم مغایرت آن با احکام شرعی است. از نظارت نوع اول به «نظارت قانونی» و از نظارت نوع دوم به «نظارت شرعی» تعبیر می‌شود.

اصل برتری قانون اساسی، ایجاب می‌کند که همه قوانین و مقررات در چارچوب آن وضع شوند و با هیچ‌یک از اصول آن تعارضی نداشته باشند. قانونگذار عادی، موظف است در چارچوب قانون اساسی، قانونگذاری کند و به حریم آن تعدی نکند. یکی از وظایف شورای نگهبان، از یک سو این است که بر مصوبات مقنن نظارت کند و با بررسی دقیق، نسبت به عدم مغایرت آن با اصول قانون اساسی، اطمینان حاصل کند. این مسئله در اصول متعددی از قانون اساسی؛ همچون اصول (۷۱، ۷۲، ۹۱، ۹۴ و ۹۶) ذکر شده است.

از سوی دیگر، در جمهوری اسلامی ایران، احکام اسلام حاکم است و قانونگذاری باید در چارچوب این احکام صورت گیرد. اصل (۴) قانون اساسی از ضرورت انطباق همه قوانین و مقررات با موازین شرعی سخن گفته و مرجع تشخیص آن را نیز فقهای شورای نگهبان قرار داده است. علاوه بر آن، در اصل (۹۶) آمده: «تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان است». بنابراین به مجلس شورای اسلامی یا هیچ نهاد تصمیم‌گیرنده دیگری اجازه داده نشده برخلاف احکام شرعی، مصوبه‌ای داشته باشند.

با نگاهی به رویه شورای نگهبان در سال‌های فعالیت خود، مشاهده می‌شود که در برخی از موارد این شورا هنجارهای دیگری، غیر از شرع (به معنای اخص کلمه) و قانون اساسی را به عنوان هنجار مرجع در تطبیق و بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی ملاک عمل قرار داده است. لذا بر این اساس سؤال اصلی این پژوهش آن است که اصولاً هنجارهای مرجع شورای نگهبان در بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی کدام است؟ با همین مبنا، این مقاله در دو بخش ارائه خواهد شد؛ در ابتدا هنجارهای اصلی مرجع شورای نگهبان در تطبیق قوانین مورد بررسی قرار خواهد گرفت و سپس با نگاهی عمیق‌تر به رویه عملی شورای نگهبان، دیگر هنجارهای مرجع فرعی در رویه شورای نگهبان مورد نقد قرار

خواهد گرفت. در پایان نیز به فراخور مطالب ارائه شده جمع‌بندی و نتیجه‌گیری انجام می‌شود.

۱. هنجارهای اصلی مرجع شورای نگهبان در تطبیق قوانین

شورای نگهبان طبق قانون اساسی پاسدار قانون اساسی و شرع است. این دو هنجار در ادامه بیشتر مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۱. قانون اساسی

اولین هنجار مرجعی که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای شورای نگهبان مطرح کرده، قانون اساسی است. صیانت از این هنجار برتر که به تعبیر برخی منعکس‌کننده واقعیت‌های کنترل قدرت در جامعه است،^۱ کارویژه‌های شورای نگهبان را بیشتر به یک دادرسی اساسی تمام‌عیار در نظام‌های حقوقی مدرن شبیه کرده است.

۱-۱-۱. قانون اساسی به‌عنوان هنجار برتر

قانون اساسی به‌عنوان هنجار برتر در سلسله‌مراتب قواعد حقوقی است و این برتری نسبت به سایر قوانین و مقررات امری توجیه‌پذیر است. برخی حقوق‌دانان سه توجیه برای اثبات برتری قانون اساسی بیان کرده‌اند: از منظر شکلی، قانون اساسی برآمده از نهادی است که برتر از همه نهادهای دیگر نظیر قوای مقننه یا مجریه است که صلاحیت تأسیس و ایجاد دیگر قواعد و هنجارهای حقوقی را دارد؛ از منظر ماهوی، قانون اساسی قواعد کارکردی بالاترین مقامات کشور را با مشخص کردن مواردی نظیر شیوه انتخاب، قواعد ضروری برای اعمال و وظایف و صلاحیت‌ها و اختیارات آنها را تعیین می‌کند. بنابراین هیچ‌یک از مقامات نباید قدرت آسیب رساندن به آن را داشته باشند؛ و نهایتاً از منظر اندیشه قرارداد اجتماعی و حقوق طبیعی قانون اساسی اصولی را تعریف می‌کند که همزمان بر حکومت‌کنندگان و حکومت‌شوندگان حاکم است. این اصول از یک طرف به حقوق فردی یا حقوق اجتماعی مرتبط‌اند که قدرت عمومی نه تنها نمی‌تواند بر تمتع افراد از آنها مانع

1. Miller, 1997: 77-79.

ایجاد کند، بلکه حتی موظف است شرایط اجرای عینی آنها را تضمین و تأیید کند (هامون و واینر، ۱۳۸۳: ۸۳).

نتیجه برتری قانون اساسی این است که همه هنجارها و اعمال حقوقی نباید با قانون اساسی مغایر باشند. کشورها به منظور تضمین برتری قانون اساسی و جلوگیری از نقض آن از شیوه‌های متفاوتی تبعیت می‌کنند. در کشورهای مختلف، با توجه به ساختارهای حقوقی خاص خود، شیوه‌های گوناگونی برای صیانت از قانون اساسی در نظر می‌گیرند که معمولاً سه شیوه رایج‌تر است: در شیوه اول، این تکلیف از طریق قوه قضائیه صورت می‌گیرد؛ در شیوه دوم، این امر به یک هیئت سیاسی مستقل از قوای سه‌گانه واگذار می‌شود و در شیوه سوم، این وظیفه به قوه مقننه محول می‌شود^۱ (قاسم‌زاده، ۱۳۴۰: ۲۳۸).

در برخی کشورها نهاد ویژه‌ای برای صیانت از قانون اساسی در نظر گرفته شده که با نام دادگاه قانون اساسی شناخته می‌شود. دادگاه قانون اساسی دارای آثار مطلوبی از جمله حذف قواعد حقوقی مغایر با قانون اساسی، تنظیم اساسی حیات سیاسی - اجتماعی و تضمین حقوق و آزادی‌های اساسی است. برعکس کشورهایایی که مرجع صیانت از قانون اساسی را قوه قضایی می‌دانند، حقوقدانان کشورهایمانند فرانسه، همیشه بر این امر پایبند بوده‌اند که هیچ نهاد قضایی نباید اختیار و قدرت نظارت بر انطباق قوانین با قانون اساسی را

۱. در روش کنترل مصوبات توسط قوه مقننه، این امر نه به‌عهده دادگاه‌هاست و نه به‌عهده یک هیئت سیاسی مستقل بلکه به قوه مقننه واگذار می‌شود. طرفداران این شیوه، چنین استدلال کرده‌اند که پارلمان مظهر اراده و حاکمیت ملت است و بنابراین دلیل ندارد که هیئت سیاسی مستقل یا دادگاه‌ها که فاقد حاکمیت هستند، تصمیمات نمایندگان ملت را ابطال کنند. به‌علاوه، واگذاری این اختیار به قضات، خلاف اصل تفکیک قواست. در شوروی سوسیالیستی سابق، اگرچه رعایت سلسله‌مراتب در قوانین لازم بود، ولی تکلیف صیانت از قانون اساسی برعهده خود مجلس بود. در قانون اساسی ۱۹۲۳ اختیار اندکی به دیوان کشور اتحاد جماهیر در این خصوص، واگذار شد که در قانون اساسی سال ۱۹۳۶ این اختیار محدود نیز سلب شد. در حقوق انگلستان نیز از همین روش تبعیت می‌شود؛ یعنی چنانکه برخی از حقوقدانان انگلیسی استدلال کرده‌اند، دکترین «حاکمیت و برتری پارلمان»، مبنای پایه حقوق اساسی در حقوق انگلستان است. به‌عبارت‌دیگر، حقوق انگلستان، درخصوص صیانت از قانون اساسی، «برتری پارلمان» و قوه مقننه را به رسمیت شناخته‌اند. بنابراین، قوانین موضوعه که پارلمان تصویب می‌کند، در این کشور، قانون برتر محسوب می‌شود. ازاین‌رو، اگر در قضیه‌ای یک قانون موضوعه وجود داشته باشد، باید همان قانون اعمال شود و هیچ دادگاهی حق ندارد قانون موضوعه‌ای را نادیده گرفته و با آن را بی‌اعتبار و باطل اعلام کند (هاشمی، ۱۳۸۱: ۴).

داشته باشد؛ چرا که قانونگذار به عنوان صدای ملت بهترین حافظ حقوق بنیادین است.^۱ بر این اساس، دادگاه قانون اساسی نهادی قضایی است که خارج از نظام دادگاه‌های عادی قرار می‌گیرد و از دیگر شاخه‌های نهادهای دولتی کاملاً مستقل است و دادگاه استیناف یا دادگاه عالی ناظر بر دادگاه‌های دیگر نیست. این دادگاه صلاحیت بررسی قوانین عادی را دارد و اگر آن را خلاف قانون اساسی تشخیص دهد، بطلان آن را اعلام می‌کند. لذا، ویژگی‌هایی مانند: استقلال از دیگر قوا، رسیدگی به ترافعات اساسی خارج از دادگاه‌های عادی، قدرت ابطال قوانین مغایر با قانون اساسی و حمایت از حقوق بنیادین افراد، شاخصه‌های دادگاه قانون اساسی است (فاورو، ۱۳۸۶: ۳۷۳).

۲-۱-۱. صیانت از قانون اساسی در نظام حقوقی ایران

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان قانونی هنجاری روش‌های مختلفی برای صیانت از قانون اساسی در نظر گرفته است. نظارت شرعی و اساسی شورای نگهبان در اصول (۹۱) و (۹۴) قانون اساسی، نظارت قضایی قضات دادگاه‌ها و دیوان عدالت اداری در اصل (۱۷۰) قانون اساسی و مسئولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی براساس اصل (۱۱۳) قانون اساسی از روش‌های صیانت از قانون اساسی در ایران به‌شمار می‌آیند.

آنچه که در این نوشتار مورد ارزیابی قرار می‌گیرد، نظارت شورای نگهبان بر قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی از جهت انطباق با قانون اساسی است. اصول (۷۲، ۹۱ و ۹۴) قانون اساسی به بیان لزوم بررسی عدم مغایرت قوانین و مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی پرداخته‌اند. به موجب اصل (۷۲) قانون اساسی: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد». همچنین به موجب اصل (۹۱) قانون اساسی: «به‌منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها شورایی به نام شورای نگهبان ... تشکیل می‌شود». و نهایتاً مطابق اصل (۹۴) قانون اساسی: «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود، شورای نگهبان

1. Capeletti, 1970: 17-18.

موظف است آن را حداکثر ظرف ۱۰ روز از تاریخ وصول از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدیدنظر به مجلس بازگرداند...». این مدت تا ۱۰ روز قابل تمدید است. چنانچه ظرف مدت قانونی، اظهار نظر شورای نگهبان وصول نشود، مصوبه مجلس قابلیت اجرا می‌یابد.

این اصول، قانون اساسی را هنجاری برتر در کنار موازین شریعت اسلام در تطبیق قوانین قلمداد کرده و طریقه «پیشینی» نظارت را برای کنترل مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی بیان می‌کنند. لازم به توضیح است که نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی برای انطباق با قانون اساسی صرفاً به صورت «پیشینی» و قبل از تبدیل شدن رسمی این مصوبات به قوانین عادی صورت می‌گیرد و علاوه بر قانون اساسی، چنانچه نگاهی به قوانین عادی و سایر مقررات جمهوری اسلامی نیز داشته باشیم، درمی‌یابیم که هیچ پیش‌بینی در خصوص نظارت پسینی (حتی نظارت بر قوانینی که پیش از تأسیس شورای نگهبان تصویب شده‌اند) در تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی صورت نگرفته است.

به عنوان دلیلی بر ادعای فوق، از ماده (۱۹) آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان و تبصره «۲» ماده (۲۰۱) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، به روشنی قابل استنباط است که صلاحیت شورای نگهبان در تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی، صرفاً یک صلاحیت «پیشینی» است و این شورا نمی‌تواند پس از گذشت مهلت‌های مقرر در اصول (۹۴) و (۹۵) قانون اساسی در خصوص مغایرت یک قانون با قانون اساسی اعلام نظر کند. علاوه بر این، با نگاهی به استفساریه‌ها و سؤال‌های مطروحه نزد شورای نگهبان نیز آماره دیگری بر این امر یافت می‌شود. شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۷۷/۹/۱۸ در پاسخ به سؤالی مبنی بر اینکه آیا قانون استقلال کانون کارشناسان رسمی دادگستری مصوب شورای انقلاب با قانون اساسی مغایرت دارد یا خیر، بیان می‌دارد که: «ممکن است موردی از این قانون خلاف قانون اساسی باشد، لکن اظهار نظر در مورد خلاف قانون اساسی بودن قوانین گذشته از صلاحیت شورای نگهبان خارج است» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۴، ج ۱۲: ۴۴۲). به‌رغم آنکه نظریه فوق در حقیقت، یک نظریه تفسیری رسمی از سوی شورای نگهبان

تلفی نمی‌شود و در مقام پاسخ به سؤالی در خصوص یک قانون بوده است، لکن این پاسخ شورای نگهبان را می‌توان قرینه و اماره‌ای دال بر عدم صلاحیت اظهار نظر شورا در مورد خلاف قانون اساسی بودن قوانین گذشته دانست.

در مجموع می‌توان چنین نتیجه گرفت که صلاحیت شورای نگهبان در پاسداری از قانون اساسی و تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی با این هنجار برتر، صرفاً صلاحیت پیشینی است و هیچ‌گونه دلیل و مستند قانونی برای نظارت پسینی شورای نگهبان برای تطبیق قوانین عادی با قانون اساسی وجود ندارد. در نتیجه، بر مبنای قانون اساسی، صلاحیت پایشگری شورای نگهبان در تطبیق قوانین از حیث عدم مغایرت با قانون اساسی محدود به نظارت پیشینی است.

۱-۲. شرع

شریعت اسلام دومین هنجار برتر در اعمال حاکمیت در نظام جمهوری اسلامی ایران است که لحاظ کردن آن در همه شئون جامعه خصوصاً تطبیق قوانین با آن امری محتوم و ضروری است. لذا بدیهی است که مجاز دانستن اجرای همه مصوبات مجلس بدون نظارت بر آنها از حیث شرعی و قانون اساسی، با تضمین قطعی حاکمیت هنجارهای مذکور همخوانی ندارد.

۱-۲-۱. مفهوم موازین اسلامی

به موجب اصل (۴) قانون اساسی همه قوانین حاکم در جمهوری اسلامی ایران باید بر اساس موازین اسلامی باشد و تشخیص انطباق قوانین با موازین اسلامی بر عهده فقهای شورای نگهبان قرار داده شده است. مراجعه به اصول متعدد قانون اساسی نشان می‌دهد واژه‌هایی از قبیل موازین اسلام یا موازین اسلامی، با حدود ۱۰ واژه مترادف، در دیگر اصول قانون اساسی استعمال شده است. برخی معتقدند در این خصوص مجموعاً ۱۱ واژه مترادف در قانون اساسی به کار رفته است. واژه‌های: موازین اسلامی، موازین اسلام، موازین شرع، حریم اسلام، احکام اسلام، اصول و احکام مذهب رسمی کشور، یعنی ۶ مورد از این ۱۱

واژه، به صورت تفننی و با عبارات متفاوت استعمال شده‌اند و همه در مباحث مرتبط با مجلس و شورای نگهبان به کار رفته‌اند. لذا هیچ تفاوتی، به لحاظ حقوقی در قانون اساسی با هم ندارند (کدیور، ۱۳۸۲: ۵۵).

یکی دیگر از حقوقدانان میان مفهوم «موازین اسلامی» و «احکام اسلام» تفاوت قائل شده و معتقد است: «موازین اسلامی ارزش روشی در قانونگذاری و مقرره گذاری و پس از آن، نظارت بر آن دارد؛ در حالی که احکام اسلام خود دارای ارزش ذاتی است. موازین اسلامی در فرایندهای یادشده طریقت دارد، در حالی که احکام اسلام موضوعیت دارد. این امر با تعبیری که برای تخطی هریک از آنها در قانون اساسی به کار رفته نیز قابل فهم است؛ بدین نحو که جز در اصل (۱۰۵) که عدم مخالفت با موازین اسلامی به عنوان ملاک بیان شده، در سایر موارد، از تعبیر «براساس»، «با رعایت»، «طبق»، «انطباق بر» و «در حدود» استفاده شده و در مقابل برای احکام اسلام تعبیری مانند «عدم مغایرت» به کار رفته است» (اسماعیلی و امینی پژوه، ۱۳۹۴: ۱۴).

از سویی، مفهوم احکام اسلام بر دو قسم است: احکام اولیه و احکام ثانویه (جوادی آملی، ۱۳۷۸: ۸۸). در کنار این مفاهیم، از حکم حاکم اسلامی نیز که در راستای تمشیت امور حکومت صادر می‌شود، به احکام حکومتی تعبیر می‌گردد (صرامی، ۱۳۷۳: ۶۵). در این میان، گفته شده مفهوم موازین اسلامی در گروه فهم رابطه بین «احکام شرعی» و «احکام حکومتی» در فقه یا احکام اسلام و هنجارهای حقوقی در قانون اساسی است. موازین اسلامی در قانون اساسی، ابزاری است که هنجارهای حقوقی را به احکام اسلام پیوند می‌زند و اسلامیت نظام را در ساحت قوانین، مقررات و نیز برخی از اقدامات که در قانون اساسی رعایت این موازین در آن شرط شده، تضمین می‌کند (اسماعیلی و امینی پژوه، ۱۳۹۴: ۱۵).

شورای نگهبان، وظیفه خود را صرفاً تشخیص مغایرت مصوبات مجلس با احکام اولیه شرع دانسته و بر این امر اصرار داشته است که همین موضوع نیز باعث ایجاد مجمع تشخیص مصلحت نظام شد (مهرپور، ۱۳۸۷: ۷۷-۴۵). در این خصوص، به نظر می‌رسد که خود شورای نگهبان نیز تمایزی میان مفهوم «موازین اسلامی» و «احکام اسلام» قائل نیست.

نظر تفسیری شورای نگهبان به شماره ۴۸۷۲، مورخ ۱۳۷۲/۴/۲۰ گویای مطلب است که اشعار می‌دارد: «منظور از «خلاف موازین شرع» آن است که نه با احکام اولیه شرع، سازگار باشد و نه با احکام عناوین ثانویه و در این رابطه، صدر اصل (۱۱۲) به مجمع تشخیص مصلحت، تنها اجازه تعیین تکلیف به لحاظ عناوین ثانویه را داده است» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹: ۱۹۳).

همچنین، به موجب اصل (۹۱) قانون اساسی، فقهای شورای نگهبان باید عادل، آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز باشند. با توجه به این اوصاف، برای فقهای شورای نگهبان، به نظر می‌رسد مبنای تشخیص فقهای شورای نگهبان باید نظر فتوایی خودشان باشد (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۹۶۳؛ عمید زنجانی و موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۳۵۵)؛ چراکه اگر مقصود قانونگذار از تشکیل شورای نگهبان، صرف اظهار نظر کارشناسی بود، نیازی به حضور ۶ فقیه در شورای نگهبان نبود و می‌شد این امر را به غیر فقها سپرد. خود شورای نگهبان نیز در مقام تفسیر قانون اساسی، مبنای نظریات فقهای شورا را به جای آنکه اجماع مسلمانان یا فقها یا فتوای مشهور یا غیر مشهور بدانند، نظر فتوایی ایشان دانسته است. برابر تفسیری که شورای نگهبان از اصل (۹۶) قانون اساسی به عمل آورده است: «تشخیص مغایرت یا انطباق قوانین با موازین اسلامی به طور نظر فتوایی با فقهای شورای نگهبان است» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹: ۱۵۰). البته از آنجا که ۶ فقیه در شورای نگهبان، حضور دارند و نظر اکثریت آنها ملاک عمل خواهد بود، به ناچار در عمل، نظری غالب خواهد بود که شاذ نبوده و به نظر مشهور نزدیک باشد.

در عین حال، با نگاهی به رویه‌های جدید شورای نگهبان مشخص می‌شود که ملاک و مبنای تشخیص فقهای شورای نگهبان، معمولاً نظر فقهی مقام معظم رهبری است که مواردی از این رویه در قسمت بعد مورد بررسی قرار خواهد گرفت. البته برخی معتقدند که در این موارد مستند نظر فقهای شورای نگهبان، نه «حکم حکومتی» بلکه «حکم اولیه» اطاعت از ولی امر یا مسئولیت شرعی مستقیم او در بعضی امور بوده است؛ هر چند برخلاف بسیاری دیگر از نظرهای ایشان، این استناد در آنها ذکر نشده است (اسماعیلی و امینی‌پژوه، ۱۳۹۴، ۹).

۲-۲-۱. انطباق مصوبات مجلس با نظرات خاص فقهی

به‌رغم آنچه که در بند قبل مورد اشاره قرار گرفت، در برخی از نظرات ارائه شده شورای نگهبان، مشاهده می‌شود که شورا نظرات فقهی شخص ولی فقیه را معیار تطبیق مصوبات مجلس با شرع قرار داده است. برای مثال شورا در ۱۳۶۰/۱۲/۲۹، در نظری که در خصوص «طرح اراضی شهری» ارائه کرده، اظهار داشت: «با توجه به اینکه حضرت امام خمینی مدظله تشخیص ضرورت‌های اجتماعی و تصویب قوانین را در این‌گونه موارد از طرف مجلس شورای اسلامی مجاز دانسته‌اند، لذا مورد مصوبه در لایحه مذکور مغایر موازین اسلامی شناخته نشد» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۴، ج ۱۳: ۱۰۲). شبیه همین نظر در ۱۳۶۱/۲/۷، در نظری مشاهده می‌شود که شورا در خصوص «لایحه تکمیل و نحوه استفاده از شهرک‌ها و مجتمع‌های ساختمانی نیمه تمام متوقف» ارائه کرده است. در این نظر شورای نگهبان بیان می‌کند: «با توجه به اینکه تشخیص ضرورت برحسب امر حضرت امام خمینی مدظله به‌عهده مجلس شورای اسلامی گذارده شده است، به اکثریت آرای فقهای شورا مغایر موازین شرع شناخته نشد» (همان: ۱۰۸). در موارد دیگر مشاهده می‌شود که شورای نگهبان علاوه بر استناد به نظرات فقهی ولی فقیه، مجلس شورای اسلامی را مکلف کرده که مصوبات خود را براساس فتاوی حضرت امام خمینی (ره) تنظیم کند. در ۱۳۶۵/۷/۳۰، شورای نگهبان در خصوص «لایحه تشکیل پست جمهوری اسلامی ایران» مقرر می‌کند: «در مورد مجازات مقرر در مواد (۱۴، ۱۵، ۱۶ و ۱۷) تبصره ماده (۱۸) و مواد (۱۹ و ۲۰) باید طبق دستور حضرت امام مدظله اصلاح شود» (همان، ج ۱۲: ۸۴۹).

این رویکرد شورای نگهبان در دوران زعامت حضرت آیت‌الله خامنه‌ای مدظله نیز مشاهده می‌شود و به‌عنوان مثال در ۱۳۸۹/۹/۲۰، شورای نگهبان در خصوص «لایحه مجازات اسلامی (قسمت دوم)» در چند مورد به فتاوی و نظرات ایشان استناد کرده است: «در ماده (۴۸۱) با توجه به فتاوی مقام معظم رهبری دیه باید از بیت‌المال داده شود؛ بنابراین لازم است این ماده اصلاح گردد. ... ماده (۵۰۸) و تبصره آن ابهام دارد، با توجه به فتاوی مقام معظم رهبری اصلاح شود. ... اطلاق مهرالمثل در بند «الف» ماده (۶۶۲) و تبصره «۲» آن و همچنین در ماده (۶۶۳) منصرف به مهرالمثل مذکور در باب نکاح، خلاف نظر مقام

معظم رهبری در جواب استفتاء معموله می‌باشد، باید مطابق فتوای معظم له اصلاح شود» (سایت اطلاع‌رسانی اینترنتی شورای نگهبان).

در خصوص نظرات فوق دو نکته قابل تأمل به نظر می‌رسد: نخست آنکه آیا فقهای شورای نگهبان اجتهاد و استنباط خود از قوانین شرع را ملاک قرار داده و براساس آن رأی صادر می‌کنند یا فتاوا و دستورات حکومتی مقام معظم رهبری را اعمال می‌کنند؟ اگر فرض اخیر را بپذیریم در آن صورت چه لزومی داشت که قوه مؤسس در بند «۱» اصل (۹۴) قانون اساسی در ترکیب شورای نگهبان «فقهای عادل آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز» را مدنظر قرار دهد؟

اصولاً فقیه به کسی اطلاق می‌شود که توانایی و قدرت اجتهاد در احکام و مسائل شرعی را داشته باشد، اگر قرار بود فتاوا و دستورات شرعی مقام معظم رهبری در اظهار نظر راجع به مصوبات مجلس شورای اسلامی ملاک عمل قرار گیرد در این صورت لازم نبود در ترکیب شورای نگهبان از «فقهای آگاه به مقتضیات زمان» استفاده شود، بلکه اشخاص دیگری غیر از فقها نیز می‌توانستند مصوبات مجلس شورای اسلامی را با فتاوی رهبری تطبیق دهند.

نکته دوم آنکه براساس اصل (۴) قانون اساسی ملاک تطبیق قوانین و مصوبات مجلس شورای اسلامی «موازین اسلامی» است و این موازین به‌عنوان هنجار مرجع باید در بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی مدنظر قرار گیرند؛ حال سؤال این است که آیا فقهای شورای نگهبان می‌توانند نامه مقام معظم رهبری خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی را به‌عنوان «هنجار مرجع» در اظهار نظر شرعی خود ملاک قرار داده و براساس آن اظهار نظر کنند؟ (موسی‌زاده، ۱۳۸۶: ۲۳۵-۲۳۴). باید توجه داشت که نامه مقام معظم رهبری خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی مانند موردی که در ۱۳۷۹/۵/۱۶ در خصوص طرح استفساریه تبصره «۶» ماده (۹) قانون مطبوعات مرقوم می‌دارند و طرح مذکور را خلاف شرع می‌دانند (سایت اطلاع‌رسانی اینترنتی شورای نگهبان) از مصادیق حکم حکومتی بوده و با نظریه فقهی ولی فقیه در احکام اولیه تفاوت دارد؛ از همین منظر استناد به این نامه براساس اختیارات ولی فقیه و ولی امر و مصلحت‌اندیشی‌های موردی و لازم‌الاتباع وی

درخصوص مسائل مختلف جامعه اسلامی توجیه‌پذیر است لکن استناد اعضای شورا به برخی از فتاوی موردی ایشان به‌عنوان یکی از مراجع تقلید، با فلسفه و اهداف قانونگذار اساسی جمهوری اسلامی ایران مبنی بر حضور ۶ فقیه در شورای نگهبان منافات دارد.

۲. هنجارهای مرجع فرعی در رویه شورای نگهبان

با نگاهی به رویه عملی شورای نگهبان در سال‌های فعالیت خود، مشاهده می‌شود که علاوه بر شرع و قانون اساسی که به‌عنوان هنجارهای اصلی مرجع این شورا در تطبیق قوانین عادی محسوب می‌شود، بعضاً هنجارهای دیگری ملاک عمل شورای نگهبان قرار گرفته است. در ادامه برخی از آنها مورد نقد قرار خواهد گرفت.

۲-۱. انطباق با قوانین عادی

در برخی موارد شورای نگهبان قانون اساسی بعضی مصوبات مجلس شورای اسلامی را به استناد تعارض با برخی از دیگر قوانین عادی هم‌عرض مورد خدشه قرار داده است:

۱. نخستین نمونه در نظری که شورای نگهبان در ۱۳۶۲/۱۲/۲۹ درخصوص «لایحه بودجه سال ۱۳۶۳» اعلام کرده مشهود است. در این نظر شورای نگهبان تأکید می‌کند: «از نظر فقهای شورای نگهبان در بند «الف» تبصره «۶۵» باید مفاد تبصره ماده «۲۴» قانون معادن لحاظ گردد» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۴، ج ۱۳: ۵۰۰). بند «الف» تبصره «۶۵» قانون بودجه سال ۱۳۶۳ قبل از نظر شورای نگهبان چنین مقرر داشته بود: «از اول سال ۱۳۶۳ کلیه امور مربوط به بهره‌برداری از معادن شن و ماسه معمولی و خاک رس معمولی به وزارت کشور محول می‌شود تا از طریق فرمانداری‌ها و بخشداری‌ها و شهرداری‌های هر محل و یا سازمان‌های دولتی دیگر و یا بخش خصوصی انجام دهد و درآمد حاصله ناشی از قیمت پایه موضوع ماده (۲۶) قانون معادن مصوب ۱۳۶۲/۳/۱ مجلس شورای اسلامی را به حساب درآمد عمومی کشور منظور نماید».

درخصوص نظر فوق، چند نکته قابل توجه به نظر می‌رسد:

نخست آنکه، در قانون اساسی از قانون عادی تعریف نشده است، بلکه حدود قوانین

عادی بیشتر به نهاد واضح آن، یعنی قوه مقننه بازمی‌گردد (ابوالحمد، ۱۳۶۰: ۲۲). اما با ملاحظه اصول مختلف قانون اساسی و از جمله اصول (۵۸، ۹۴ و ۱۲۳) می‌توان گفت از نظر شکلی قانون عبارت است از مقرراتی که با تشریفات خاص قوه مقننه وضع و بموقع به اجرا می‌گذارد. چنانکه پیش‌تر نیز اشاره شد، در ایران استقرار و اجرای قانون منوط به تأیید شورای نگهبان بر عدم مخالفت آن با قانون اساسی و احکام شرع و امضای ریاست جمهوری اسلامی است. قواعدی که از راه همه‌پرسی به تصویب ملت رسیده است نیز در شمار قوانین عادی درمی‌آید. بنابراین مصوبات مقنن اعم از آنکه مربوط به عموم یا افراد و یا موضوع خاص باشد قانون نامیده می‌شود. برعکس تصمیمات مأموران قوه مجریه در مقام اجرای قوانین و اداره امور هرچند ناظر به عموم باشد حسب مورد عناوین دیگری دارد.

با این توضیح، انطباق لایحه بودجه سال ۱۳۶۳ کل کشور با تبصره ماده (۲۴) قانون معادن مصوب سال ۱۳۶۲ درحقیقت انطباق مصوبه مجلس با قانون عادی است که اصولاً اقدامی غیرمنطقی و خارج از صلاحیت‌های شورای نگهبان قانون اساسی است. ناگفته پیداست که در سلسله مراتب هنجارها، قانون اساسی در رأس هنجارهای حقوقی قرار می‌گیرد و ضمانت اجرای آن نیز علاوه بر نظارت شورای نگهبان، اصل (۱۱۳) قانون اساسی نیز است که به موجب آن رئیس‌جمهور نیز مسئولیت اجرای قانون اساسی را برعهده دارد. بنابراین صیانت از قانون اساسی برای تضمین تبعیت هنجارهای حقوقی از عالی‌ترین سطح سلسله مراتب در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است (مدنی، ۱۳۸۰: ۲۳۰). با این اوصاف فلسفه وجودی شورای نگهبان، انطباق قوانین عادی با قانون اساسی است؛ نه انطباق قوانین عادی با قانون عادی دیگر.

دوم آنکه ممکن است گفته شود که در اعلام نظر شورای نگهبان درخصوص لایحه بودجه سال ۱۳۶۳، درحقیقت فقهای شورا در مقام اعلام نظر شرعی بوده و نمایندگان مجلس شورای اسلامی را با توجه به مفاد شرعی مندرج در تبصره ماده (۲۴) قانون معادن ترغیب کرده‌اند.^۱ این گفته چندان منطقی به نظر نمی‌رسد، زیرا فقهای شورای نگهبان در

۱. تبصره ماده (۲۴) قانون معادن مصوب سال ۱۳۶۲: «برداشت از معادن سطح الارضی برای مصارف شخصی، فقط به

اندازه نیاز مجاز می‌باشد».

موارد متعدد، بر مصوبات گوناگون مجلس شورای اسلامی نظارت شرعی کرده‌اند و به گونه‌ای که در مورد لایحه بودجه سال ۱۳۶۳ کل کشور اشاره شد اعلام نظر نکرده‌اند. از سوی دیگر، طبق قانون اساسی وظیفه فقهای شورای نگهبان اصولاً اعلام عدم انطباق و مغایرت مصوبات مجلس با شرع بوده و توصیه به مجلس برای رعایت جهات شرعی مصرح در قانون عادی دیگر، امری ناملموس و غیرعادی است.

برخی حقوقدانان در خصوص قرار گرفتن قوانین بودجه در زمره قوانین عادی تشکیک کرده‌اند. یکی از حقوقدانان معتقد است در کشور ما، نفس نظارت شورای نگهبان این قوانین را در ردیف قوانین عادی در سلسله مراتب هنجارها قرار نمی‌دهد، ولی گاه می‌توان بسیاری از هنجارهای حقوقی را در میان مقررات بودجه‌ای یافت. وی همچنین پیشنهاد می‌دهد که شایسته است قوانین بودجه به گونه‌ای تنظیم شوند تا از اعتبار قوانین عادی برخوردار نشوند (ویژه، ۱۳۸۸: ۱۵). در مقابل نظر فوق، باید توجه داشت که در ایران براساس اصل (۵۲) قانون اساسی بودجه سالیانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌شود. در نظام فعلی حقوقی ایران، در تبصره‌های قانون بودجه، قانونگذار قواعدی را هر چند برای مدت یک سال وضع می‌کند. بودجه، عنوان قانون دارد و مراحل وضع قوانین و تشریفات مربوط را طی می‌کند؛ علاوه بر اینکه قانونگذار نیز در بودجه و سایر قوانین، از بودجه تعبیر به قانون می‌کند (رنجبری و بادامچی، ۱۳۸۲: ۱۵۳).

با توجه به مطالب فوق باید اذعان کرد قانون بودجه سال ۱۳۶۳ نیز در زمره قوانین عادی قرار می‌گیرد و تطبیق بخشی از آن با قانون معادن در حقیقت تطبیق قوانین عادی با دیگر قوانین عادی است که دارای توجیه حقوقی منطقی نیست.

۲. مورد دوم نظر شورای نگهبان در ۱۳۶۲/۸/۱۲ در خصوص «طرح تشکیل شورای اسلامی کار» آمده است. شورا در بخشی از نظر خود اعلام می‌کند: «... ضمناً یادآوری می‌نماید که چون با تصویب قانون مجازات اسلامی، محکومیت کیفری خودبه‌خود موجب محرومیت از حقوق اجتماعی نمی‌شود مگر اینکه در حکم دادگاه قید شده باشد (ماده (۱۴) قانون مجازات اسلامی) مناسب است ذیل بند «ح» ماده (۲) اصلاح شود» (مرکز

تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۴، ج ۱۳: ۶۲۷). این موارد جزء تذکرات شورای نگهبان است و مصداق نظارت شورای نگهبان و تطبیق مصوبات به معنای کامل قرار نمی‌گیرد. در رویه شورای نگهبان معمولاً قسمتی تحت عنوان تذکرات یا یادآوری در برخی از نظرات ارائه شده وجود دارد؛ لذا دو بحث جداگانه‌اند.

در خصوص تذکر فوق باید اذعان کرد مجلس شورای اسلامی اصولاً باید در تصویب قوانین و مقررات دقت لازم را داشته باشد تا از تصویب قوانین متناقض و بی کیفیت جلوگیری به عمل آید. لکن این امر از وظایف ذاتی مجلس و نهادهای زیرمجموعه آن مانند معاونت قوانین مجلس است. بنابراین ایراد شورای نگهبان بر این امر هرچند از منظر نظارت شورای نگهبان بر کیفیت قانونگذاری قابل توجیه است اما قانون عادی مجازات اسلامی را اصولاً در این مورد نمی‌توان به عنوان هنجار مرجع شورای نگهبان تلقی کرد و صرفاً تذکر شورای نگهبان در نظر فوق، از منظر توصیه‌ای برای رفع ابهام از قانون و در راستای کیفی سازی قوانین مصوب مجلس است.

البته لازم به اشاره است که در بررسی بیشتر تذکر شورای نگهبان در خصوص «طرح تشکیل شورای اسلامی کار» در سال ۱۳۶۲ مشخص نشده است که آیا نهایتاً مجلس شورای اسلامی در اصلاح مصوبه به تذکر شورای نگهبان توجهی کرده است یا خیر و شورای نگهبان نیز در نظریه مرحله دوم که در ۱۳۶۳/۳/۷ در خصوص این مصوبه ارائه کرد (همان: ۶۲۹) عملی شدن یا نشدن تذکر مرحله اول خود را پیگیری نکرده است. اما در بررسی رویه‌ها مشخص می‌شود که طی سال‌های اخیر، شورای نگهبان عملی شدن تذکرات خود را به جد پیگیری می‌کند و در نظراتی که در مراحل دوم و سوم ارائه می‌دهد، بر عملی شدن اصلاحاتی که در قالب تذکرات مدنظر داشته تأکید کرده است. به عنوان مثال شورا در نظریه مرحله اول خود در ۱۳۹۴/۳/۲۷ در خصوص «طرح نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی» در قسمت تذکرات چنین بیان کرده است: «تذکر ۱: در بند «۵» ماده (۱)، اگر منظور از مجمع عمومی، همه اعضای حزب نیست، نیازمند اصلاح عبارتی است». ظاهراً این تذکر از سوی مجلس مورد توجه قرار نگرفته و لذا شورای نگهبان در نظریه مرحله دوم که در ۱۳۹۴/۹/۱۰ در خصوص همین مصوبه ارائه کرده است چنین بیان می‌کند: «به تذکر بند «۱»

این شورا عمل نگر دیده است» (سایت اطلاع‌رسانی اینترنتی شورای نگهبان).

۳. آخرین موردی که از تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی با قوانین عادی قابل ذکر است نظر شورای نگهبان درباره «طرح جرم سیاسی» در ۱۳۹۴/۱۲/۱۵ مشاهده می‌شود. در این مورد شورای نگهبان صراحتاً مصوبه مجلس را با قانون فعالیت احزاب تطبیق می‌دهد و بیان می‌کند: «عبارت «سلب غیرقانونی آزادی افراد» در بند «پ» ماده (۳) با عبارت «نقض آزادی‌های مشروع دیگران» در بند «د» ماده (۱۶) قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده مصوب ۱۳۶۰/۶/۷ مذکور در بند «پ» ماده (۲) قابل جمع نیست و ایجاد ابهام می‌کند». این اظهار نظر در قالب تذکرات شورای نگهبان نیست و تنها ایراد شورای نگهبان به مصوبه مذکور مورد فوق‌الذکر است. در ماده (۳) مصوبه مورد نظر چنین آمده است: «مباشرت، مشارکت، معاونت و شروع به جرائم زیر جرم سیاسی محسوب نمی‌شود: ... پ - آدم‌ربایی، گروگان‌گیری و سلب غیرقانونی آزادی افراد». شورای نگهبان در نظریه مرحله اول، ایراد فوق را مطرح می‌کند و متقابلاً مجلس پس از رفع ایراد، عبارت «سلب غیرقانونی آزادی افراد» را از بند «پ» حذف می‌کند (همان).

باید توجه داشت امروزه یکی از ملزومات قوانین باکیفیت در نظام حقوقی، مسئله «شفافیت» قوانین است. حقوق‌دانان اصل شفافیت را تضمینی برای کیفیت قوانین از نظر قابلیت فهم و انسجام آنها برای همه مردم می‌دانند (ویژه، ۱۳۹۰: ۱۱۲-۱۱۱). به نظر می‌رسد که وجود هماهنگی در قوانین مختلف حاکم بر جامعه در حقیقت موجد عنصر «شفافیت» در قوانین خواهد شد و شورای نگهبان نیز در راستای شفاف بودن قوانین، مجلس شورای اسلامی را به قانون عادی دیگری (قانون احزاب) توجه می‌دهد. این مسئله از قسمت اخیر نظر اعلامی شورای نگهبان (... ایجاد ابهام می‌کند) قابل برداشت است.

لذا، اگر این نظر شورای نگهبان را در راستای کیفیت‌بخشی به قوانین قلمداد کنیم، اقدامی صحیح و در چارچوب وظایف شورا به‌عنوان دادرس اساسی است؛ اما چنانچه نظر فوق را تطبیق مصوبه مجلس با قانون عادی در نظر بگیریم، اقدامی توجیه‌ناپذیر و واجد ایرادهای پیش‌گفته است.

۲-۲. انطباق با مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام

در ۱۳۷۴/۳/۴ نظر شورای نگهبان در خصوص «طرح اصلاح تبصره «۶» قانون اصلاح مقررات مربوط به طلاق مصوب ۱۳۷۱/۸/۲۸ مجمع تشخیص مصلحت نظام» شاهد انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی با هنجار دیگری به نام مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌باشیم. شورای نگهبان قانون اساسی در خصوص طرح فوق در دو مرحله اعلام نظر کرد که در مرحله نخست: «با توجه به تفسیر تبصره مذکور در جلسه ۱۳۷۳/۶/۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام، طرح مصوب موضوعی ندارد». در مرحله دوم، شورای نگهبان با صراحت بیشتری در این خصوص اعلام نظر کرده است: «... لازم به ذکر است در این رابطه مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام و اصلاحیه آن قانون رسمی و معتبر است و با وجود آن نیازی به مصوبه مجلس شورای اسلامی نیست» (سایت اطلاع‌رسانی اینترنتی شورای نگهبان).

باید یاد آور شد که قانون «اصلاح مقررات مربوط به طلاق»، مصوب ۱۳۷۰/۱۲/۲۱ مجلس شورای اسلامی بوده که تبصره آن مورد اختلاف مجلس و شورای نگهبان قرار گرفته بود؛ لذا در اجرای اصل (۱۱۲) قانون اساسی در جلسه مورخ پنجشنبه ۱۳۷۱/۸/۲۸ مجمع تشخیص مصلحت نظام بررسی و تبصره «۶» مصوبه مذکور با اصلاحاتی به تصویب رسید.

باید اذعان کرد مطابق اصل (۱۱۲) قانون اساسی، چنانچه در مورد فوق اشاره شد، حیطه صلاحیت و حوزه اختیارات مجمع تشخیص مصلحت نظام منحصر به احراز مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی، از سوی شورای نگهبان خلاف موازین شرع یا مغایر با قانون اساسی قلمداد شده (اما نمایندگان مجلس با استناد به حفظ مصلحت به رأی خویش اصرار ورزیده و در نتیجه نظر شورای نگهبان را تأمین نکنند) و همچنین ارائه مشاوره به مقام معظم رهبری است. در این راستا ماده (۲۸) آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام مقرر کرده است: «در موارد تعارض میان شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی که منجر به اصلاح ماده یا موارد مورد اختلاف باشد، مجمع این اصلاحات را در حد ضرورت اعمال خواهد کرد». همچنین در ذیل ماده (۱۸۷) آیین‌نامه داخلی مجلس در

مورد فرایند گردش کار بین مجلس، شورای نگهبان و مجمع آمده است: «مجمع موظف است تنها در موارد اختلاف و دیگر موارد مربوط به آن اظهار نظر قطعی نموده و گزارش آن را جهت طی مراحل بعدی به رئیس مجلس اعلام نماید».

بدیهی است حکم یادشده منطقیاً صحیح بوده و اقدام مجمع در این راستا از لحاظ حقوقی، قانونگذاری تلقی نمی‌شود؛ زیرا اگرچه موضوع بررسی مجمع، تشخیص مصلحت و حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان است، اما نظر نهایی مجمع در این خصوص از سه فرض خارج نیست؛ یا مصوبه مجمع، نظر مجلس را تأیید می‌کند، یا نظر شورای نگهبان را و یا نظر ثالثی به عنوان مصلحت ارائه می‌کند (ملک‌افضلی، ۱۳۸۶: ۸۶).

با این فرض مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام فقط نوعی مصلحت‌سنجی است و عنوان قانون نخواهد داشت و از این منظر تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی با این مصوبات کاملاً نقض سلسله‌مراتب هنگامها در نظام حقوقی است؛ چه اینکه براساس نظر تفسیری شورای نگهبان در مواردی که مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی باشد، مجلس پس از گذشت زمان معتدبه که تغییر مصلحت موجه باشد حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد.^۱

۲-۳. انطباق با سیاست‌های کلی نظام

در برخی موارد شورای نگهبان مصوبات مجلس شورای اسلامی را به دلیل عدم انطباق با «سیاست‌های کلی نظام» صراحتاً مورد خدشه قرار داده است. در ۱۳۸۶/۸/۱۶، رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص انطباق «لایحه اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» با سیاست‌های کلی نظام، اهم مغایرت‌ها را به شورای نگهبان اعلام کرده که متعاقباً عیناً برای اصلاح به مجلس ارسال

۱. نظر تفسیری شماره ۵۳۱۸ تاریخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ شورای نگهبان: «هیچ‌یک از مراجع قانونگذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد اما در صورتی که مصوبه مجمع مصلحت مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بود مجلس پس از گذشت زمان معتدبه که تغییر مصلحت موجه باشد حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد. و در مواردی که موضوع به عنوان معضل از طرف مقام معظم رهبری به مجمع ارسال شده باشد در صورت استعلام از مقام رهبری و عدم مخالفت معظم‌له موضوع قابل طرح در مجلس شورای اسلامی می‌باشد».

شده است. شبیه همین اقدام در ۱۳۸۹/۱۰/۱۰ و در خصوص «لایحه برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران» صورت گرفته است.

در یکی از موارد دیگر، نظر شورای نگهبان در ۱۳۹۳/۸/۵ در خصوص «طرح افزایش نرخ باروری و پیشگیری از کاهش رشد جمعیت» با همین مبنا ارائه شده است. در این نظر شورای نگهبان اشعار داشته است: «... در خاتمه به نظر این شورا در خصوص توجه به سیاست‌های کلی جمعیت، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری مدظله‌العالی عنایت نگردیده، بنابراین لازم است در این خصوص اقدام مناسب صورت گیرد».

مورد دیگر مربوط به نظر اعلامی در ۱۳۹۵/۱/۱۵ در خصوص «طرح اساسنامه شرکت ملی نفت ایران» است که در بخشی از این نظر، شورای نگهبان به‌طور صریح مقرر می‌دارد: «... همچنین بندهای «۹» و «۱۰» این ماده باید مقید به قید رعایت سیاست‌های کلی نظام و قوانین و مقررات گردد» (سایت اطلاع‌رسانی اینترنتی شورای نگهبان).

در خصوص این نظرات موارد ذیل قابل تأمل به نظر می‌رسد:

درباره جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام در سلسله‌مراتب هنجارها ابهامات فراوانی وجود دارد. مقام معظم رهبری به‌عنوان مرجع تعیین سیاست‌های کلی نظام در ابلاغ اولین مجموعه سیاست‌های کلی نظام به پیشنهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام در ۱۳۷۹/۱۱/۳، آنها را ذیل قانون برتر (اساسی) کشور دانسته و در اجرای این سیاست‌ها، تخطی از این قانون را نپذیرفته است: «سیاست‌های ابلاغی در چارچوب اصول قانون اساسی نافذ است و تخطی از این قانون در اجرای سیاست‌های کلی پذیرفته نیست».

همچنین براساس دیدگاه رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام، این سیاست‌ها نباید فوق قانون اساسی و حتی هم‌سنگ آن باشند ولی به‌رحال قانون عادی اجازه نقض آنها را ندارد (فصلنامه رهبر، ۱۳۸۲: ۲۹-۳۰).

این در حالی است که برخی براساس تعریف ارائه شده در مورد سیاست‌ها معتقدند، دلیلی برای همسان قرار دادن سیاست‌های کلی نظام با قانون مادر کشور وجود ندارد، زیرا این سیاست‌ها پایین‌تر از قانون اساسی و بالاتر از قانون عادی تعریف شده‌اند و راهنمای حرکت قوای سه‌گانه و سایر نیروهای مؤثر در جامعه به‌سمت اهداف آرمانی و اصول قانون

اساسی هستند و طبعاً در سلسله مراتب قانونگذاری و وضع مقررات قرار می‌گیرند (انصاری، ۱۳۸۶: ۱۲۳).

برخی حقوقدانان معتقدند که سیاست‌های کلی نظام از احکام و موازین شرعی محسوب می‌شوند و از باب احکام حکومتی به‌شمار می‌روند و شورای نگهبان هرگونه قانون و مقررات مصوب مغایر با سیاست‌ها را به لحاظ مغایرت با شرع، مردود اعلام می‌کند (ارسطا، ۱۳۸۰: ۷۲؛ عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۶۴۰؛ امیرارجمند، ۱۳۸۰: ۳۹۱)؛ شورای نگهبان همین نظر را در رویه عملی خود مبنای انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام می‌داند و از منظر شورای نگهبان سیاست‌های کلی نظام به نوعی حکم حکومتی محسوب می‌شود و لذا حکم شرعی است.

در نقد این نظر و رویه شورای نگهبان باید گفت که طبق اصل (۱۱۰) قانون اساسی تنها مرجع نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام شخص مقام معظم رهبری است و ورود شورای نگهبان بدون اذن و مجوز صریح رهبری، درحقیقت ورود در حوزه خاص رهبری و مغایر اصل (۱۱۰) قانون اساسی است. چون قانون اساسی در این زمینه وظیفه‌ای را برعهده شورای نگهبان قرار نداده است.

همچنین درباره مواردی که شورای نگهبان عیناً نظرات ارائه شده از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام را درخصوص عدم انطباق مصوبات با سیاست‌های کلی نظام به مجلس ارسال می‌کند، یکی از حقوقدانان معتقد است نظارت مستقیم مجمع تشخیص مصلحت نظام بر اجرای سیاست‌های کلی به‌واسطه شورای نگهبان در فرایند قانونگذاری صورت می‌گیرد. درواقع، مجمع تشخیص مصلحت نظام سازوکاری ویژه برای اعمال ضمانت اجرای سیاست‌های کلی نظام در نظر گرفته و به نوعی این سیاست‌ها را در نظم حقوقی وارد کرده است. بدیهی است مطابق قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام اعتبار خویش را از اصل (۱۱۰) قانون اساسی و اختیارات رهبر انقلاب می‌گیرند (ویژه، ۱۳۸۸: ۲۷).

در هر صورت، رویه شورای نگهبان طی سال‌های گذشته مبنی بر استناد به سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان مبنای تطبیق قوانین عادی با قانون اساسی، ابهامات موجود درخصوص سیاست‌های کلی نظام را بیشتر می‌کند.

۲-۴. انطباق با اساسنامه نهادهای انقلابی

در برخی موارد شورای نگهبان اقدام به تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی با اساسنامه برخی از نهادهای انقلابی کرده است که مبنایی در قانون اساسی ندارند. این مسئله دو مرتبه در رویه شورای نگهبان مشاهده می‌شود:

۱. شورای نگهبان در ۱۳۸۳/۳/۹ در نظر اعلامی خود در خصوص «لایحه اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری» مقرر می‌دارد: «تبصره ۱» و «۲» جزء «۹» ماده (۲) جزء اختیارات شورای عالی انقلاب فرهنگی است، اشکال کماکان به قوت خود باقی است» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۴، ج ۷: ۲۸۲).

در خصوص شورای عالی انقلاب فرهنگی گفتنی است که امام خمینی (ره) در ۱۳۶۳/۹/۱۹ رسماً فرمان تشکیل این شورا را صادر فرمودند. محور اصلی کارکردهای این شورا مسائل فرهنگی کشور است. با توجه به فرامین امام خمینی (ره)، هر چه به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم به امور فرهنگی کشور در بخش‌های دانشگاهی، مدارس و مؤسسات آموزشی مربوط می‌شود، در حیطه کاری شورای عالی قرار می‌گیرد. گذشته از این بحث که شورای عالی انقلاب فرهنگی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی نشده است و همین امر موجب شده که در جایگاه حقوقی این نهاد و اعتبار مصوبات آن مباحثی مطرح شود (ملک‌افضلی، ۱۳۸۷: ۱۶۴-۱۶۳)، باید گفت آنچه در نظریه شورای نگهبان مورد استناد قرار گرفته، مسئله اختیارات شورای فوق است. قانون جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی در سال ۱۳۷۶ مورد تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی قرار گرفت و با انتشار در روزنامه رسمی ۱۳۷۶/۱۰/۱۵ رسمیت یافت. از آنجا که به تصریح همین قانون،^۱ مصوبات شورای مذکور در عداد قوانین عادی است، توجیهی برای تطبیق مصوبات مجلس با آن از سوی شورای نگهبان وجود ندارد. مگر اینکه این امر را به‌عنوان نظارت شورا بر کیفیت قانونگذاری و برای رفع ابهام و ایجاد شفافیت در قوانین قلمداد کنیم.

۱. شورای عالی انقلاب فرهنگی به‌عنوان مرجع عالی سیاستگذاری، تعیین خط‌مشی، تصمیم‌گیری و هماهنگی و هدایت امور فرهنگی، آموزشی و پژوهشی کشور در چارچوب سیاست‌های کلی نظام محسوب می‌شود و تصمیمات و مصوبات آن لازم‌الاجرا و در حکم قانون است (روزنامه رسمی، ۱۳۷۶/۱۰/۱۵، شماره ۳۶۰۳).

در حال به نظر می‌رسد تلقی شورا این است که تأسیس شورای عالی انقلاب فرهنگی از مصادیق حکم حکومتی است و لذا شورای نگهبان در مقام اظهار نظر شرعی بوده است.

۲. مورد دیگر، نظری است که شورای نگهبان در ۱۳۹۲/۱۰/۲۵، در خصوص «طرح تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور» ارائه کرده است. در این نظر شورا اعلام می‌دارد: «تذکر: با توجه به اساسنامه مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت که به تأیید مقام معظم رهبری مدظله‌العالی رسیده است، ارتباط بند «۲» ماده (۲) با مقررات مذکور روشن نیست» (سایت اطلاع‌رسانی اینترنتی شورای نگهبان).

دو توجیه می‌توان برای نظر شورا در مورد فوق در نظر گرفت: نخست آنکه اساسنامه مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت از آن جهت که به تأیید مقام معظم رهبری رسیده است، در زمره حکم حکومتی است و انطباق مصوبات مجلس با این اساسنامه در حقیقت انطباق این مصوبات با موازین شرعی و در صلاحیت فقهای شورای نگهبان است. در مشروح مذاکرات اعضای شورای نگهبان در بررسی مصوبه فوق نیز همین نظر تقویت می‌شود^۱ و مشخص است که اعضای شورا حکم مقام معظم رهبری در تشکیل مرکز الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت را حکم حکومتی دانسته و در این مورد در مقام اظهار نظر شرعی بوده‌اند.

مبنای توجیهی دیگر، همان مسئله شفافیت قوانین و جلوگیری از تصویب قوانینی است که ایجاد ابهام در عملکرد کارگزاران خواهد کرد. عبارت «ارتباط بند «۲» ماده (۲) با مقررات مذکور روشن نیست» در نظر شورا مؤید همین مطلب است.

۱. در بند «۲» ماده مزبور، مشخص نیست الگوی تدوین شده توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، جهت تصویب نهایی به «مرکز الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت» ارائه می‌شود یا خیر؛ در صورتی که این الگو، به مرکز مزبور ارائه نشود، با توجه به اینکه نمی‌توان برای کشور، دو الگوی متفاوت ارائه داد و با توجه به تشکیل مرکز الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت به حکم مقام معظم رهبری و عدم امکان دخالت در امور مربوط به رهبری، این ماده با ایراد روبه‌رو خواهد بود. بنابراین ابتدا باید ارتباط الگوی سازمان مزبور با وظایف مرکز مزبور مشخص شود تا بتوان نسبت به مغایرت یا عدم مغایرت این بند با قانون اساسی اظهار نظر کرد (سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، <http://nazarat.shora-rc.ir>).

۲-۵. انطباق با مصوبات هیئت وزیران

یکی از نظرات استثنایی شورای نگهبان قانون اساسی در ۱۳۸۹/۴/۲ و در خصوص «طرح اصلاح ماده واحده قانون برقراری حقوق وظیفه یا مستمری بازماندگان آن دسته از مهاجران و کسانی که به مناطق جنگی مراجعت نموده و به علت برخورد با مواد منفجره معلول یا فوت می شوند مصوب ۱۳۷۲» مطرح شده است. شورای نگهبان در این نظر مصوبه مجلس را به دلیل عدم در نظر گرفتن مصوبه هیئت وزیران عودت داده و مقرر کرده است: «لازم است طرح مرقوم با در نظر گرفتن مصوبه هیئت محترم وزیران در مجلس مکرّم شورای اسلامی مطرح و در صورت تصویب جهت اظهار نظر به این شورا ارسال شود» (همان).

باید توجه داشت، مقررات اجرایی و از جمله مصوبات هیئت وزیران در سلسله مراتب هنجارها در لایه‌ای فروتر از قانون اساسی و قوانین عادی قرار می گیرند که به فراخور اهمیت قانون مداری آنها در اصول (۸۵، ۱۳۸، ۱۷۰ و ۱۷۳) قانون اساسی تضمین شده است. لذا آنچه از بدیهیات نظام حقوقی است اینکه اصولاً این مقررات اجرایی، مصوب قوه مجریه است که باید با قانون اساسی و قوانین عادی مطابقت داشته باشد و اصولاً تطبیق مصوبات مجلس با مقررات اجرایی، نقض سلسله مراتب هنجارها در نظام حقوقی است.

در خصوص مورد فوق باید توجه داشت که در نظر شورای نگهبان دقیقاً به شماره و تاریخ مصوبه هیئت وزیران اشاره‌ای نشده است، اما با بررسی مقررات اجرایی مربوطه مشخص می شود که هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۷۳/۱۰/۴ بنا به پیشنهاد شماره ۴۷۲۴ مورخ ۱۳۷۳/۴/۲۸ وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و به استناد تبصره «۷» قانون برقراری حقوق وظیفه یا مستمری بازماندگان آن دسته از مهاجران و کسانی که به مناطق جنگی مراجعت کرده و به علت برخورد با مواد منفجره معلول یا فوت می شوند - مصوب ۱۳۷۳ - آیین نامه اجرایی، قانون یادشده را تصویب کرده است.

این امر مسلم است که بنا به صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی در امر قانونگذاری، مجلس شورای اسلامی می تواند در هر زمان و با توجه به مقتضیات خاص جامعه بر اساس وظایف ذاتی خود اقدام به امر تقنین کند. طبق اصل (۷۱) قانون اساسی: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می تواند وضع قانون کند». ظاهر

واژه «عموم مسائل»، بیانگر صلاحیت عام مجلس در وضع قانون است (حسینی، ۱۳۹۱: ۱۶۵). چنانچه در مورد فوق مشاهده می‌شود، مصوبه مذکور در زمره آیین‌نامه‌های اجرایی دولتی محسوب می‌شده که براساس قانون مصوب سال ۱۳۷۳ تنظیم شده است. حال چنانچه مجلس تصمیم گرفته که در سال ۱۳۸۹ به هر دلیل اصلاحاتی در قانون عادی مذکور به وجود آورد، دلیلی به تبعیت مجلس از آیین‌نامه اجرایی قانون قبل وجود ندارد و توصیه شورای نگهبان به «در نظر گرفتن مصوبه هیئت وزیران» خالی از وجه منطقی است.

۳. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به مجموع مطالب پیش‌گفته، نتایج حاصل از این پژوهش به شرح ذیل است:

۱. کشورها به‌منظور تضمین برتری قانون اساسی و جلوگیری از نقض آن از شیوه‌های متفاوتی تبعیت می‌کنند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران شیوه کنترل غیرقضایی و با نهادی مستقل را پیش‌بینی کرده که بر این اساس شورای نگهبان به‌عنوان پاسدار جمهوریت و اسلامیت نظام، وظیفه صیانت از شرع و قانون اساسی را در فرایند تصویب قوانین عادی برعهده دارد.

۲. به‌رغم آنکه در معنای عرفی، مفهوم شرع یا موازین اسلامی به هر سه قسم احکام اولیه، ثانویه و حکومتی اطلاق می‌شود، شورای نگهبان اساساً باید احکام اولیه را ملاک عمل قرار دهد و در این چارچوب، در نظریه تفسیری، نظر فتوایی خود فقهای شورای نگهبان مدنظر قرار می‌گیرد.

۳. در بررسی رویه عملی شورای نگهبان مشخص می‌شود که این شورا علاوه بر شرع و قانون اساسی که درحقیقت به‌عنوان هنجارهای مرجع اصلی آن شناخته می‌شود، هنجارهای دیگری را در بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی ملاک عمل خود قرار داده که بعضاً در قالب احکام حکومتی شرعی توجیه‌پذیر است و توجیه حقوقی خاصی ندارد.

۴. شورای نگهبان در برخی موارد مصوبات دیگر نهادهای هنجارگذار مانند: قوانین عادی، مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، سیاست‌های کلی نظام، اساسنامه نهادهای انقلابی و مصوبات هیئت وزیران را ملاک عمل خود قرار داده و در موارد دیگری مصوبات

مجلس شورای اسلامی را با نظرات و پاسخ استفتائات شخص ولی فقیه تطبیق داده که این امر با نظر تفسیری خود شورا که نظر فتوایی خود را ملاک شرع می‌داند مغایر است.

۵. با نگاهی به این موارد، مشخص می‌شود که تطبیق مصوبات مجلس با دیگر قوانین عادی از منظر کیفیت بخشی به قوانین و در راستای ایجاد شفافیت قوانین شاید توجیه پذیر باشد، اما به هر حال در قانون اساسی چنین اجازه‌ای به شورای نگهبان نداده است. از سویی، تطبیق این مصوبات با سیاست‌های کلی نظام و اساسنامه‌های برخی از نهادهای انقلابی از آن جهت که به تأیید شخص مقام معظم رهبری رسیده و به عنوان حکم حکومتی محسوب می‌شود، توجیه پذیر است.

۶. در مقابل مورد فوق، تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی با مصوبات هیئت وزیران توسط شورای نگهبان حتی اگر در راستای ابهام‌زدایی و ایجاد شفافیت در قوانین هم باشد، توجیه منطقی ندارد و یقیناً رعایت سلسله‌مراتب هنجارها از سوی دادرسی اساسی جمهوری اسلامی ایران ضروری به نظر می‌رسد.

منابع و مأخذ

۱. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۶۰). «مسئله سلسله‌مراتب قوانین در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران - چرا قانونی بر قانون دیگر برتر است؟»، *مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران*، ش ۲۲.
۲. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴). *صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ اول، تهران.
۳. ارسطو، محمدجواد (۱۳۸۰). «کندوکاوی در جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، *فصلنامه راهبرد*، ش ۲۰.
۴. اسماعیلی، محسن و حسین امینی‌پژوه (۱۳۹۴). «معناشناسی برخی از هنگام‌های اسلامی در قانون اساسی با محوریت مفهوم موازین اسلامی»، *دوفصلنامه دانش حقوق عمومی*، سال چهارم، ش ۱۱.
۵. اسماعیلی، محسن (۱۳۸۲). «حکم حکومتی راهی برای پاسخگویی به نیازهای متغیر»، *مجله فقه اهل بیت*، ش ۳۵.
۶. امیرارجمند، اردشیر (۱۳۸۰). «سیاست‌های کلی نظام در پرتو اصل حاکمیت قانون و جمهوریت»، *فصلنامه راهبرد*، ش ۲۶.
۷. انصاری، مجید (۱۳۸۶). «جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانونگذاری در ایران»، *مجموعه مقالات همایش یکصدمین سال قانونگذاری*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۸. جوادی آملی، عبدالله (۱۳۷۸). *ولایت فقیه - ولایت فقاهت و عدالت*، چاپ اول، قم، نشر اسراء.
۹. حاجی‌پور، نصرت‌اله (۱۳۸۳). *تطبیق قوانین با شرع در نظام قانونگذاری ایران*، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۱۰. حسینی، سیدابراهیم (۱۳۹۱). «محدودیت‌های مجلس شورای اسلامی در قانونگذاری (موضوع اصل (۷۱) قانون اساسی)»، *فصلنامه حکومت اسلامی*، سال هفدهم، ش ۴.
۱۱. راسخ، محمد (۱۳۸۵). «ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون»، *مجله مجلس و پژوهش*، سال سیزدهم، ش ۵۱.
۱۲. رنجبری، ابوالفضل و علی بادامچی (۱۳۸۲). *حقوق مالی و مالیه عمومی*، تهران، انتشارات مجد.
۱۳. روزنامه رسمی (۱۳۷۶/۱۰/۱۵). ش ۳۶۰۳.
۱۴. سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به آدرس اینترنتی، <http://nazarat.shora-rc.ir>.
۱۵. سایت اطلاع‌رسانی اینترنتی شورای نگهبان جمهوری اسلامی ایران به آدرس، www.shora-gc.ir.
۱۶. صرامی، سیف‌اله (۱۳۷۳). «احکام حکومتی و مصالح»، *فصلنامه راهبرد*، ش ۴.
۱۷. عمید زنجانی، عباسعلی و ابراهیم موسی‌زاده (۱۳۸۹). *نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری*، تهران، دانشگاه تهران.

۱۸. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۵). *حقوق اساسی ایران*، چاپ اول، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۱۹. غفاری، هدی (۱۳۹۱). «نسبت میان حاکمیت شرع و حاکمیت قانون در نظام قضایی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق، سال چهاردهم، ش ۳۶.
۲۰. فاوورو، لویی (۱۳۸۶). «دیوان قانون اساسی اتریش»، ترجمه علی اکبر گرجی از نندریانی، نشریه حقوق اساسی، سال چهارم، ش ۸.
۲۱. فصلنامه راهبرد (۱۳۸۲). «مصاحبه علمی راهبرد با آیت الله هاشمی رفسنجانی»، سال دهم، ش ۲۷.
۲۲. قاسم زاده، قاسم (۱۳۴۰). *حقوق اساسی*، چاپ هفتم، تهران، انتشارات ابن سینا.
۲۳. کدیور، محسن (۱۳۸۲). «شرع شورای نگهبان در برابر قانون مجلس»، *مجله بازتاب اندیشه*، ش ۴۳.
۲۴. گرجی، ابوالقاسم (۱۳۶۹). «مقالات حقوقی، جلد دوم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران».
۲۵. مدنی، سیدجلال الدین (۱۳۸۰). *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ ششم، تهران، انتشارات پایدار.
۲۶. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۴). *مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی*، چاپ اول، تهران.
۲۷. _____ (۱۳۸۹). *مجموعه نظریات شورای نگهبان تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات*، تهران.
۲۸. ملک‌افضلی، محسن (۱۳۸۶). «جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام در فرایند قانونگذاری»، فصلنامه حکومت اسلامی، سال دوازدهم، ش ۴۴.
۲۹. _____ (۱۳۸۷). «جایگاه و اعتبار مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی»، فصلنامه حکومت اسلامی، سال سیزدهم، ش ۴۸.
۳۰. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۶). «حقوق بنیادین در آراء و نظریات شورای نگهبان»، رساله دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی.
۳۱. _____ (۱۳۸۷). «تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، فصلنامه فقه و حقوق، سال پنجم، ش ۱۷.
۳۲. مهرپور، حسین (۱۳۸۷). *دیدگاه‌های جدید در مسائل حقوقی*، چاپ دوم، تهران، انتشارات اطلاعات.
۳۳. ورعی، سیدجواد (۱۳۸۵). *مبانی و مستندات قانون اساسی به روایت قانونگذار*، قم، انتشارات دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری.
۳۴. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸). «تأملی بر سلسله‌مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه راهبرد، سال هجدهم، ش ۵۰.

هنجارهای مرجع شورای نگهبان در بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی _____ ۱۵۳

۳۵. _____ (۱۳۹۰). «امنیت حقوقی به مثابه شرط تحقق امنیت قضایی»، فصلنامه راهبرد، سال بیستم، ش ۵۸.

۳۶. هاشمی، سیدحسین (۱۳۸۱). «روش‌های حقوقی صیانت از قانون اساسی»، مجله رواق اندیشه، سال دوم، ش ۱۱.

۳۷. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۷۴). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ چهاردهم، تهران، نشر دادگستر.

۳۸. هامون، فرانسیس و سلین واینر (۱۳۸۳). «صیانت از قانون اساسی در فرانسه و ایالات متحده آمریکا»، ترجمه محمد جلالی، نشریه حقوق اساسی، سال دوم، ش ۲.

39. Capeletti, M. (1970). *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Chapt. 3, Publish in 58 Cal. 1, Rev. 1017.

40. Ferreres Comella, Victor (2011). *The Rise of Specialized Constitutional Courts in Comparative Constitutional Law*, Ginsburg and Dixon, eds. (Elgar, 2011).

41. Ginsburg, Tom (2009). *Constitutional Courts in East Asia: Understanding Variation*, in *Constitutional Courts: A Comparative Study*, Harding and Leyland, eds, (Wildy, Simmons and Hill, 2009).

42. Marek, Krystina (1954). *Identity and Continuity of States in Public International Law*, Librairie Droz.

43. Miller, Jonathan (1997). *Judicial Review and Constitutional Stability: A Sociology of the U.S. Model and its Collapse in Argentina*, 21 *Hastings Int'l & Comp. L. Rev.*